Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING[1]

Vastgesteld 15 december 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking heeft met belangstelling kennis genomen van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016 (34300, XVII). De leden van de fracties van D66, de SP, de PvdA, GroenLinks en de SGP maken graag gebruik van de mogelijkheid daar enkele vragen over te stellen.

Druk op budget voor ontwikkelingssamenwerking

De leden van de fracties van **GroenLinks en de SP** hebben kennis genomen van de memorie van toelichting, de notitie van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) en de brief van de Algemene Rekenkamer over de begrotingsstaat van 8 oktober 2015.

Voor een goed en scherp oordeel over de begroting is het van belang dat helder is welke doelen worden beoogd, welke programma's en instrumenten daartoe worden ingezet, wat de (beoogde) effecten daarvan zijn en tegen welke kosten deze worden (of inmiddels zijn) gerealiseerd. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP willen ook kunnen beoordelen of de regering zich met deze begroting houdt aan de internationale afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van het inzetten van middelen voor ontwikkelingssamenwerking en klimaatfinanciering.

[1] Samenstelling:
Kox (SP) *(vice-voorzitter)*, Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD) *(vice-voorzitter)*, Strik (GL), Knip (VVD), Barth (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), De Graaf (D66), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Martens (CDA), Schrijver (PvdA) *(voorzitter)*, Van Apeldoorn (SP), Van Dijk (SGP), Lintmeijer (GL), Knapen (CDA), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Vreeman (PvdA), Van Weerdenburg (PVV).

kst-34300-XVII-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP zijn met het BOR van mening dat de begrotingsopstelling aan transparantie kan winnen, met name op het gebied van programma's en instrumenten. Ook is het niet of nauwelijks te traceren wat de totale omvang van de Official Development Assistance (ODA)-gelden is. De Algemene Rekenkamer stelt dat de ODA-gelden in 2016 tot ruim onder de in de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO)-verband afgesproken 0,7% van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) dalen en uitkomen op 0,56% van het BNI. Dit leidt tot de volgende vragen:

- Is de regering het met de leden van de fracties van GroenLinks en de SP eens dat de transparantie van de begroting beter moet? Wat gaat de regering doen om, behalve over de doelen, ook helderheid te geven over de inzet van programma's en instrumenten, de kosten daarvan en de beoogde effecten?
- Herkent de regering de becijfering van de Algemene Rekenkamer over het ODA?
- Vindt de regering met de leden van de fracties van GroenLinks en de SP dat – zeker nu de economie volgens eigen zeggen weer aantrekt en de in deze Kamer breed gedragen motie Kox c.s. van 4 december 2012 indachtig – de regering zich ook op het gebied van de ODA-gelden moet houden aan de internationale afspraken en 0,7% van het BNI aan ODA zou moeten besteden? Hoe wil de regering de OESO-norm weer tot richtsnoer van beleid maken?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben veel waardering voor de vele activiteiten die door Nederland worden verricht met een beperkt budget. Met bezorgdheid constateren zij dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking steeds meer onder druk komt te staan. Dit zowel vanwege de in het regeerakkoord overeengekomen bezuinigingen als vanwege het nijpende probleem van de vluchtelingenproblematiek. De hoge kosten voor eerstejaarsopvang voor asielzoekers worden thans geheel toegerekend aan het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Slechts door middel van omvangrijke kasschuiven uit het toekomstige ontwikkelingsbudget (tot en met 2020) zijn tot op heden voldoende middelen beschikbaar. De leden van fractie van de PvdA vragen de regering aan te geven wat tot op heden het totale bedrag van deze kasschuif is geweest? Op welke wijze dreigt in de toekomst als gevolg hiervan een gedegen wijze van begroten voor ontwikkelingssamenwerking bemoeilijkt te worden? Voorts vragen deze leden of het staatsrechtelijk juist is dat de beleidsruimte voor een toekomstige nieuwe regering via deze handelwijze ingeperkt wordt. Zij vernemen voorts van de regering of zij kans ziet om daarbij de motie Slob/Samson (TK 34 300, nr. 23) in acht te nemen, die ertoe strekt structureel extra middelen te reserveren voor eerstejaarsopvang in Nederland en lopende OS-programmalijnen daarbij zoveel mogelijk te ontzien.

Voorts verzoeken de leden van de fractie van de PvdA de regering aan te geven wat naar de stand van heden de ODA-prestaties in Bruto Nationaal Product (BNP)-percentage van Nederland van de afgelopen jaren zijn en hoe de projecties luiden voor de komende jaren. Kan de regering daarbij ook aangeven hoeveel extra middelen in 2015 en naar schatting in 2016 en 2017 beschikbaar komen als gevolg van de stijging van het BNP van Nederland? Daarbij stellen de leden van de fractie van de PvdA ook graag de vraag of bij een verbeterende economische groei een verhoging van het budget voor internationale samenwerking gericht op een terugkeer naar de VN-norm van 0.7% BNP als ODA tot de mogelijkheden behoort. Dit mede om in staat te zijn zowel de politieke als de sociaaleconomische grondoorzaken van migratie effectiever aan te pakken.

Het baart de leden van de fractie van de **SGP** zorgen dat het budget voor ontwikkelingssamenwerking steeds verder onder druk staat. Naast de bezuinigingen die de regering Rutte-II reeds doorvoerde (€ 750 miljoen per jaar, oplopend naar € 1 miljard per jaar vanaf 2017), worden via kasschuiven grote bedragen uit het toekomstige ontwikkelingsbudget (tot en met 2020) nu al uitgegeven. Het gaat in totaal om meer dan € 1 miljard. In de toekomst lijkt een gedegen wijze van begroten voor ontwikkelingssamenwerking hierdoor onmogelijk. Zeker wanneer de economische groei onverhoopt tegenvalt. Wordt op deze manier de beleidsruimte voor een nieuwe regering niet te zwaar ingeperkt? In hoeverre is de € 350 miljoen onder-uitputting reeds gevonden die in de najaarsnota aan het ontwikkelingsbudget voor 2015 wordt toegevoegd? Kan de regering garanderen dat dit niet (grotendeels) ontwikkelingsbudget is?

Eerstejaarsopvang van asielzoekers

De leden van de fractie van **D66** horen graag of de regering een bovengrens ziet in de belasting van het OS-budget met de kosten van de eerstejaarsopvang van asielzoekers in de komende jaren. Inmiddels wordt bijna 25% van het OS-budget aan deze opvang besteed. De leden van de fractie van D66 maken zich zorgen dat nu ook de te verwachte stijging van het OS-budget door de economische groei in de komende jaren zal worden besteed aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Neemt de regering hiermee niet een hypotheek op het toekomstige OS-budget, zeker als de economische groei tegenvalt, zo vragen deze leden. En hoe verhoudt zich de steeds groter wordende belasting van het OS-budget voor de opvang van asielzoekers tot de wens van deze regering bij te dragen aan opvang van vluchtelingen in de regio? De leden van de fractie van D66 zouden graag een apart begrotingsartikel zien in de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor de kosten die samenhangen met de opvang van vluchtelingen in Nederland en daarbuiten. De leden van de fractie van D66 ontvangen hierop graag een toelichting van de regering.

Volgens de leden van de fracties van **GroenLinks en de SP** staat niet alleen het ODA-budget onder druk, maar wordt er ook steeds minder besteed aan feitelijke ontwikkelingssamenwerking ter plekke. Een groeiend deel van het budget gaat op (en dat mag overigens volgens de OESO-afspraken) aan binnenlandse bestedingen voor de opvang van asielzoekers. Daarmee komt er minder geld beschikbaar voor de ontwikkeling van zwakke landen zelf. Als de instroom van asielzoekers in 2016 net zo groot blijft als nu, dan kost dat aan ODA-gelden bijna net zo veel als wat daadwerkelijk naar de meest fragiele landen gaat, namelijk zo'n 0,15 tot 0,2% van het BNI. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP zijn voor een goede opvang van vluchtelingen. En net als het Kabinet zijn zij ook van mening dat structurele maatregelen nodig zijn om de lokale omstandigheden die tot gedwongen migratie leiden te beperken. Investeren in betere lokale omstandigheden blijft dan ook meer dan ooit noodzakelijk. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP hebben hieromtrent de volgende vragen:

- Kent de regering het voorbeeld van Duitsland, waarbij de gelden voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit de meevallers in de algemene middelen worden betaald en zodoende niet ten koste gaan van besteding in de landen die op de lijst van de *Development Assistance Committee* (DAC) staan?
- Kan de regering actuele ramingen geven van het aantal asielzoekers in 2016 en de geschatte kosten van opvang?
- Kan de regering inzicht geven in de overige kosten voor vluchtelingen – naast de eerstejaarsopvang in Nederland – en uit welke budgetten

deze worden betaald? De leden van de fracties van GroenLinks en de SP denken bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend – aan het Nederlandse deel van de € 3 miljard die de Europese Unie (EU) bijdraagt aan Turkije. Graag ontvangen de leden van de fracties van GroenLinks en de SP een compleet overzicht.
– Is de regering in navolging van het Duitse voorbeeld bereid meevallers (zoals die nu worden gebruikt voor € 5 miljard ongerichte belastingverlaging) in te zetten voor de binnenlandse opvang van asielzoekers, zodat dit niet ten koste gaat van de aanpak van echte ontwikkeling in DAC-landen?

De leden van de fractie van de **SGP** constateren dat de druk op het ontwikkelingsbudget in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Dat deze kosten gemaakt worden is terecht. Daarmee vervult Nederland een humanitaire plicht. Echter, dat ze aan ontwikkelingssamenwerking worden toegerekend is een politieke keuze, waartoe Nederland niet verplicht is. Nederland gaat hiermee niet in tegen internationale regels, maar het gemak waarmee de regering de kosten ten laste laat komen van bestaande begrotingen voor ontwikkelingssamenwerking is verontrustend. Gezien de veelheid aan crises aan de grenzen van Europa valt niet te verwachten dat de kosten voor asielopvang in de komende jaren veel lager zullen zijn dan in 2015. Wat de leden van de fractie van de SGP betreft zouden de verschillende crises er eerder toe moeten leiden dat er meer budget beschikbaar komt voor ontwikkelingssamenwerking dan minder. Dit met het oog op de aanpak van de structurele oorzaken van de migratiecrisis en met het oog op de gewenste uitvoering van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen, zoals in september 2015 afgesproken tijdens de VN-top in New York. Wanneer bepalen de betrokken Ministers hoe de verdeling van de kosten voor de opvang van asielzoekers in 2016 eerlijk verdeeld wordt, zo vragen de leden van de fractie van de SGP? De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft het budget voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers op haar begroting staan, terwijl zij niet de eindverantwoordelijkheid heeft over het Nederlandse justitie apparaat of het migratiebeleid. De leden van de fractie van de SGP ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

De leden van de fractie van de SGP concluderen derhalve, dat door de huidige maatregelen het toekomstige ontwikkelingsbudget nu al onder druk staat, terwijl een structurele oplossing nog ontbreekt. Dit constateert ook de Algemene Rekenkamer.[2] Wel worden met de maatregelen zoals aangekondigd in de najaarsnota van 2015 de lopende OS-programmalijnen in 2015 en 2016 ontzien, conform de motie Slob/Samsom (TK 34 300, nr. 23). Maar dat geldt dus niet voor toekomstige programma's. Juist nu blijft het belang van het meer investeren in ontwikkelingssamenwerking groot. Het zou daarom goed zijn als de regering een structurele oplossing zou vinden voor de kosten voor eerstejaarsopvang van asielzoekers, zonder dat dit ten koste gaat van het (toekomstige) budget voor ontwikkelingssamenwerking.

[2] Brief Algemene Rekenkamer, blz. 5: *«Het kabinet maakt elk jaar op een andere wijze middelen vrij om de eerstejaarsopvang van asielzoekers te dekken. Vooralsnog is hiervoor geen structurele oplossing. Uiteindelijk zal dan blijken wat het werkelijke percentage ODA gerealiseerde uitgaven is ten opzichte van de O,7% norm.»* Zie ook: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/10/Aandachtspunten_bij_de_ontwerpbegroting_2016_van_de_minister_voor_Buitenlandse_Handel_en_Ontwikkelingssamenwerking.

Klimaatfinanciering

Voorts zijn inmiddels de Duurzame Ontwikkelingsdoelen VN-top in New York (september 2015) en de Klimaattop in Parijs (december 2015) achter de rug. De uitkomsten van deze toppen waren nog niet meegenomen in de voorliggende OS- begroting. De leden van de fractie van **D66** vernemen graag van de regering of en hoe de uitkomsten van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen VN-top in New York (september 2015) en de Klimaattop in Parijs (december 2015) tot budgettaire aanpassingen gaan leiden.

De leden van de fracties van **GroenLinks en de SP** vragen of de regering kan toelichten waarom ook gelden voor klimaatfinanciering ten laste komen van ODA-gelden en ten koste gaan van steun aan fragiele landen? Is de regering van plan om ook de verdere kosten van het Klimaatakkoord, zoals gesloten in Parijs in december 2015, te financieren ten koste van ODA-budgeten?

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen naar de financiële implicaties van de in september 2015 aangenomen Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN en het in december 2015 in Parijs gesloten Klimaatakkoord. Beide documenten, die door Nederland enthousiast aanvaard zijn, voorzien in een omvangrijke uitbreiding van de financiering van internationale samenwerking gericht op het verwezenlijken van de internationaal overeengekomen doelstellingen op het terrein van duurzame ontwikkeling. Deze leden vragen de regering of dit middelen zijn die uit het ontwikkelingsbudget beschikbaar gesteld moeten worden of dat deze additioneel zouden moeten zijn, zoals destijds afgesproken via de zogenaamde *Brundtland*-norm (naar de Noorse premier en voorzitter van de *World Commission on Environment and Development*).

De keuze van Nederland om maatregelen voor klimaatadaptatie en -mitigatie ook uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking te bekostigen, maakt bovengenoemde keuzes volgens de leden van de fractie van de **SGP** des te moeilijker te plaatsen. Het gaat hierbij om enkele honderden miljoenen Euro's per jaar. Gaat de regering op dit punt in tegen de afspraken van Kopenhagen? De leden van de fractie van de SGP ontvangen hierop graag een toelichting.

Armste landen en ODA-definitie

De leden van de fractie van **D66** lezen in de memorie van toelichting dat Nederland het internationale streven ondersteunt de ODA-gelden meer op de armste landen en de fragiele en post-conflict staten te richten, met als minimum 0,15–0,2% van het BNP. In het verslag van de vergadering van de Raad Buitenlandse Zaken /Ontwikkelingssamenwerking van 2 juni 2015 vermeldde de regering nog dat het huidige beleid van Nederland niet is gericht op het behalen van de 0,15–0,2% norm, maar dat wordt ingezet op de modernisering van de ODA-definitie. De leden van de fractie van D66 verwelkomen dat de regering nu deze norm onderschrijft, en wel als een minimum. Wat zal het percentage zijn in 2016? De leden van de fractie van D66 steunen overigens de inzet van de regering te komen tot een modernisering van de ODA-definitie.

Participatie van vrouwen

De leden van de fractie van **D66** zijn verheugd over de aandacht die de regering schenkt aan het belang van participatie van vrouwen wereldwijd via het *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW). Er zijn meer dan 250 aanvragen ontvangen. Dit laat zien dat het maatschappelijk

middenveld nationaal en internationaal graag wil bijdragen aan de vergroting van participatie van vrouwen wereldwijd. Toch hebben de leden van de fractie van D66 vragen over de kansen voor kleinere Non-gouvernementele organisaties (Ngo's) om in aanmerking te komen voor financiering uit het FLOW-fonds gezien de lange lijst voorwaarden over trackrecords, et cetera. Ook vragen deze leden zich af of er inmiddels door de wijze van tenderprocedures en aanvraagprocedures niet enorme kapitaalvernietiging optreedt bij diverse Ngo's die vaak tientallen-honderden mensuren kwijt zijn bij het schrijven van een aanvraag. Zijn er berekeningen hoeveel een dergelijke tenderprocedure kost voor de aanvragende Ngo's, de medewerkers op het ministerie en de begeleidende selectiecommissie?

In de memorie van toelichting wordt in de passage over vrouwenrechten en gendergelijkheid de cruciale rol van vrouwen bij vrede en veiligheid genoemd. Dit laatste geldt ook voor andere terreinen, zoals voedselproductie, zo merken de leden van de fractie van D66 op. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer opgemerkt dat wanneer vrouwen over evenveel productiemiddelen beschikken als mannen, de landbouwproductie in een bepaald gebied met 17% kan stijgen. Wordt dit aspect meegenomen in het nieuwe *EU Action Plan on Gender Equality and Women's Empowerment in Development* waar Nederland zich tijdens het EU-voorzitterschap voor zal inzetten? Wat zijn in de visie van de regering de belangrijkste elementen van dit *Action Plan*?

Seksueel geweld in conflictgebieden

Seksueel geweld, ook tegen jongens en mannen, is vooral in conflictgebieden een groot en toenemend probleem. Onderkent de regering het probleem van seksueel geweld tegen jongens en mannen in conflictgebieden, en vraagt de regering daar internationaal aandacht voor? De leden van de fractie van **D66** ontvangen hierop graag een toelichting van de regering.

De leden van de fracties van D66, de SP, de PvdA, GroenLinks en de SGP kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van hun vragen. De commissie verzoekt de Minister zo snel als mogelijk antwoord te geven op de gestelde vragen.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Gradenwitz